



TITLE:

廃棄物広域処理の経済性と財政構造(3)

AUTHOR(S):

八木, 信一

CITATION:

八木, 信一. 廃棄物広域処理の経済性と財政構造(3). 経済論叢 2000, 166(1): 65-82

ISSUE DATE:

2000-07

URL:

<https://doi.org/10.14989/45362>

RIGHT:

經濟論叢

第 166 卷 第 1 号

-
- 労働疎外論の一源泉……………田 中 秀 夫 1
- 国保保険料(税)賦課政策と
被保険者負担(1)……………小 松 秀 和 18
- 環境政策が国際競争力に及ぼす影響(1)……………羅 星 仁 31
- 企業におけるグリーン購入についての
コンジョイント分析……………坂 上 雅 治 47
- 廃棄物広域処理の経済性と財政構造(3)……………八 木 信 一 65
-

平成12年 7 月

京 都 大 学 経 済 学 會

廃棄物広域処理の経済性と財政構造（3）

八 木 信 一

III 組合処理の背景にあるものは

4 補論—厚生省によるダイオキシン対策の検討

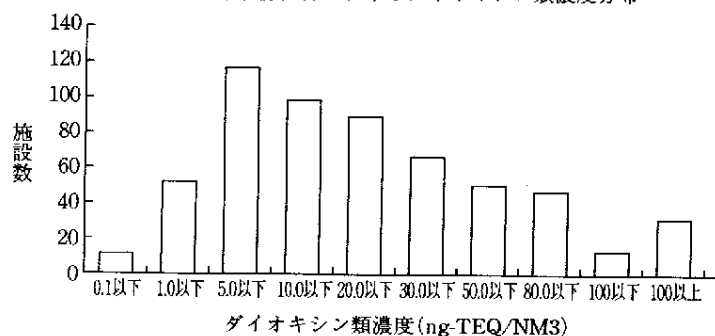
ダイオキシン類の主な発生源は，日本においては廃棄物の焼却過程である。したがって，ダイオキシン対策は今後の廃棄物処理の形態に大きな影響をあたえたと予想される。実際に，厚生省により1997年1月に提示された「ダイオキシン類発生防止等ガイドライン」（以下，新ガイドライン）では，排出削減の恒久対策の1つとして既設炉の全連続燃焼式化を推進し，従来までの技術管理システムを見直すことを求めている。そしてその実現をはかるべく，都道府県が策定した広域化計画に基づいて，既存の処理単位を24時間連続運転が可能な全連続炉の規模まで拡大させることを提言している。さらにこの政策を進めるために，1998年度から廃棄物処理事業における国庫補助金について，先の広域化計画に従った施設のみを補助対象にするという政策誘導をおこなっている。

以上のような厚生省によるトップダウン的なダイオキシン対策は，どのように評価できるのであろうか。ここでは，一部事務組合におけるダイオキシン類の発生状況を示し，さらにこれまで本章で述べてきた組合による広域処理が抱えている問題点をふまえながら検討する。

厚生省が1998年9月末までにおこなった三度にわたる調査報告のうち，一部事務組合のデータのみを抽出して得た，ダイオキシン類の濃度分布表を第14図にしめす¹⁷⁾。筆者が得た累計結果では，緊急対策の実施を必要とする濃度

17) なお，ここで対象にあげたダイオキシン類の排出濃度は最初の測定時におけるものであり，ノ

第14図 一部事務組合におけるダイオキシン類濃度分布



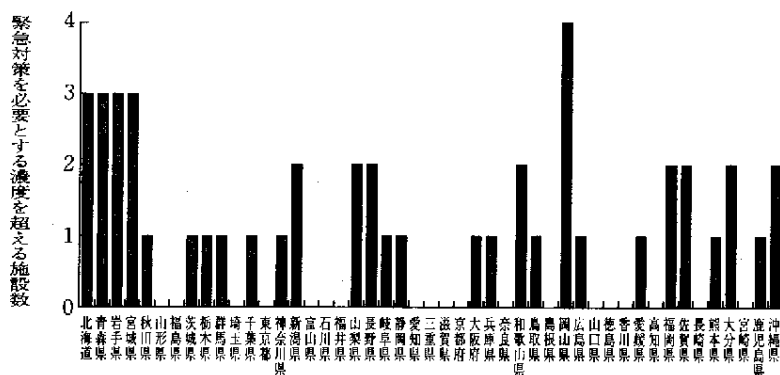
出所：厚生省ホームページ (<http://www.mhw.go.jp/>) より作成。

(80ng-TEQ/Nm³) を超える一部事務組合数が、標本施設数607にたいして47施設あり、約7.7%にあたる施設が対策必要濃度を超えていた。また、三度の報告で対策必要濃度を超えた全施設数は107であったことから、一部事務組合はその43.9%を占めていたことになる。これらのことから、一部事務組合による広域処理では、少なくとも現状ではダイオキシン対策として効果的な結果は得られていないと言える。

さらに今度は都道府県別に、緊急対策が必要となる濃度を超えた施設数を見る。第15図にそれをしめしているが、ここでは都市圏と地方圏の組合によってそれぞれ状況が違っていることがわかる。とくに、東京都、大阪府および愛知県などの大都市圏にある組合では濃度を超えた施設がすくない一方で、地方圏では県によってはかなりの施設数にのぼっている。このようなダイオキシン類濃度に地域差がみられる原因の1つとして、組合間に見られる焼却炉の規模と性能の違いがある。一部事務組合が実際に保有する焼却炉の規模を第16図に、

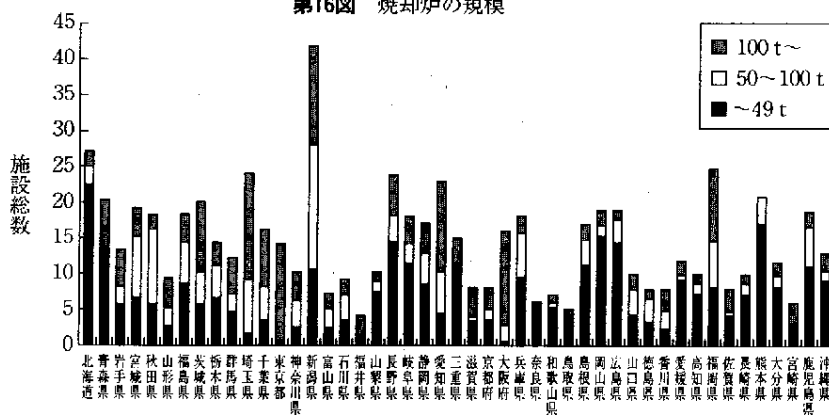
後の調査において測定方法の改善によって濃度が低下した施設もあった。だが、その一方で報道などによると、最初の測定時において濃度が低い施設であっても、そのうちいくつかについては濃度を下げるための意図的な操作をおこなったところも存在した。以上のように測定技術や方法によって、ダイオキシン類濃度の値は変わるのであるが、今回は最初の測定時における濃度を対象に分析をおこなった。

第15図 緊急対策が必要なダイオキシン類濃度を超えた施設数



出所：第14図と同じ。

第16図 焼却炉の規模

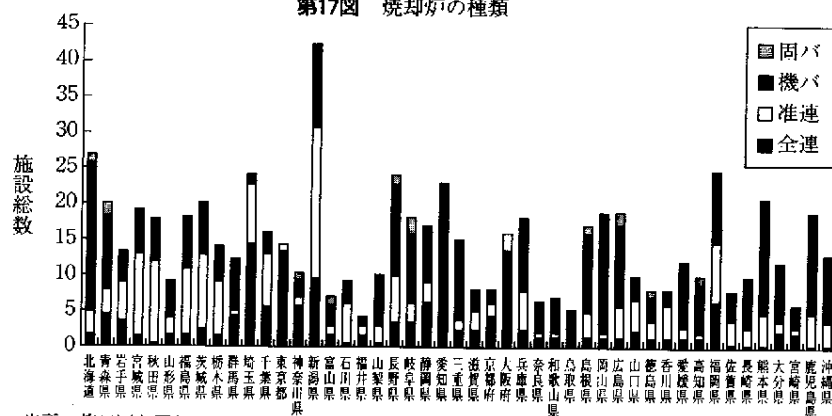


出所：第14図と同じ。

また焼却炉の種類を第17図にしめている。

これらの図から、都市圏の組合では大型で、なおかつ全連続燃焼式といった高度な処理施設をもっている組合が多いが、地方圏の組合では小型で、しかも連続運転ができないパッチ炉型の焼却炉が大半を占めていることが分かった。

第17図 焼却炉の種類



出所：第14図と同じ。

このような焼却炉の規模と性能にかんする都市圏と地方圏との違いは、この章でのべてきた財政力の違いと廃棄物量の確保といった、広域処理をめぐる理論と現実の乖離をもたらした要因が反映されたものと考えられる。つまり、財政力の水準が低い地方型組合が相対的に多く、また廃棄物量についても都市圏にくらべて少ない地方圏においては、焼却炉を拡充するための設備投資には限界があり、これらの限界が不徹底な技術管理システムと相重なったとき、高濃度のダイオキシン類を排出してしまったと推察される。

以上のような広域処理の現状を踏まえることなく、厚生省のダイオキシン対策では、広域化による焼却処理にその内容が片寄っている。広域化のための財源確保の問題、各市町村がおこなってきたこれまでの減量化およびリサイクル政策の経験、さらにはそれらの取り組みとダイオキシン排出との関係についての議論なども脇に置かれているようである。

しかし財源問題をとってみても、国庫補助金については補助率は以前と変わらないために、財源のほとんどは第12図でみたように地方債とその返済のための地方税でまかなうことになる。補助金が見つからない単独事業ではなおさらである。たしかに、地方債の後年度償還にたいして地方交付税による財源補填がな

されているが、このことは交付税の補助金化をつうじて、財政の硬直性と地方財政の自立性の喪失をもたらしている。その結果として、減量化やリサイクル政策にたいする各自治体のバイタリティを消失させ、広域処理に足りうる廃棄物量をみたくべく大量廃棄社会がますます形成されていくことにもなりかねない。

ダイオキシン問題は、既存の関係省庁によるトップダウン型意思決定をつうじた焼却中心主義を転換させ、地域に応じた廃棄物政策を実現できる絶好の機会であり、また地方分権の可能性を試すことができる1つの大きな政策分野でもあった。にもかかわらず、現実のダイオキシン対策は、相変わらずトップダウン型の焼却中心主義によって問題の解決をはかろうとしているが、じつはこのことが根本的な問題なのではないだろうか。

IV 一部事務組合の費用負担分析

1 組合における費用負担形態の特徴

本章では、組合を構成する自治体間の費用負担問題を取りあげる。この問題を取りあげる理由は、第1に組合の財源構成のなかで構成市町村が拠出しあう分担金及び負担金の占める割合が圧倒的に大きいためである。そして第2に、このような分担金及び負担金には様々な費用負担形態があり、そのような負担形態を費用負担の効率性と公平性という視点から、どのように評価できるのかを検討する必要があるためである。

廃棄物とし尿をまとめた清掃事業にかんする一部事務組合の財源構成は第12図に示したが、第4表には、一例として都市圏にある広域型組合の財源構成をあげている。表から、施設建設を主な対象として発行される組合債（地方債）を除く部分については、分担金及び負担金の割合が圧倒的に大きいことがわかる。これは、組合が課税権を持たないために、組合独自で地方税というかたちで財源を調達することができないこと、および地方交付税が組合にたいして交付されないためである。よって、組合を構成する各自治体は、自らが徴収した地方税や交付された地方交付税を分担金及び負担金というかたちで組合に

第4表 A組合の財源構成

(単位:千円)

	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度
分担金及び負担金	1,799,317	2,203,460	1,954,772	1,433,915	1,475,537
使用料及び手数料	45,659	37,800	38,475	41,704	37,000
国庫支出金	2,163	338,387	152,806	-	-
財産収入	1,302	908	15,103	526	88
繰入金	-	22,974	-	12,544	-
繰越金	6,678	7,880	9,104	8,088	2,000
諸収入	5,703	3,336	4,077	1,542	410
組合債	1,221,200	3,066,800	1,913,900	-	-
計	3,082,022	5,681,545	4,088,237	1,498,319	1,515,035

注:平成8年度は予算額表示。それ以外の年度については決算額表示。

出所:A組合提出資料より作成。

第5表 廃棄物処理をおこなう一部事務組合の費用負担形態

負担基準	設置費・運営費(合計)	設置費のみ	運営費のみ
均等割	37	18	19
人口割	50	25	25
利用実績割	28	4	24
対象人口割	6	2	4
世帯数割	1	0	1
面積割	0	0	0
立地割	7	5	2
時間距離割	0	0	0
基準財政需要割	3	2	1
交付税割	1	1	0
その他	1	0	1
事務組合数	77	35	42

注:組合によっては複数の負担基準を採用しているため、負担基準ごとの組合数の合計と事務組合数は一致しない。

出所:林[1982]より作成。

拠出するのである¹⁸⁾。

18) 焼却炉の建設財源として発行される地方債の後年度償還や事業費補正にたいする地方交付税措置は、普通地方公共団体と同様に一部事務組合にたいしても適用されている。

第6表 京都府下の一部事務組合

組 合 名	組合構成 市町村名	人 口 (人)	産 業 構 造 (%)			財 政 力 指 数	経常収支 比率(%)	組 合 設 立 日	処 理 事 業 内 容			費 用 負 担 形 式	
			第一次	第二次	第三次				収 集	中 間	最 終	建設費用	処理・運営費用
乙訓環境 衛生組合	向日市	52,928	1.5	34.5	63.5	0.71	88.4	S39.6.17	-	○	○	人口割	人口割
	長岡京市	77,191	1.3	36.4	62.0	0.91	92.1						
	大山崎町	16,152	1.1	35.7	62.7	0.83	89.1						
城南衛生 管理組合	宇治市	177,010	0.8	34.9	63.3	0.97	86.1	S37.7.24	-	○	○	搬入量 (直前5年)	搬入量 (前年分)
	城南市	84,770	1.8	38.5	59.0	0.73	86.0						
	八幡市	75,758	2.6	32.9	62.7	0.66	89.1						
	久御山町	18,798	8.7	43.0	48.1	1.20	76.1						
	井出町	9,236	4.1	45.5	49.4	0.39	91.0						
	宇治田原町	8,316	12.3	33.4	54.2	0.69	74.9						
相楽郡西 部塵埃処 理組合	山城町	9,319	10.8	32.5	56.5	0.46	81.9	no data	-	○	○(フ)	no data	no data
	木津町	23,263	5.5	26.7	65.9	0.69	88.8						
	精華町	17,519	6.9	29.8	62.9	0.63	92.3						
相楽郡東 部じんあ い処理組 合	和束町	6,079	30.4	25.0	44.4	0.22	83.0	no data	-	○(委)	○(フ)	no data	no data
	笠置町	2,311	7.3	29.5	62.5	0.22	84.9						
	南山城町	3,890	26.7	23.5	49.7	0.32	77.1						

廃棄物広域処理の経済性・財政構造(3)

(71) 71

船井郡衛生管理組合	京北町	7,087	19.1	31.5	48.5	0.27	81.1	no data	○	○	○(委)	no data	no data
	美山町	5,479	14.8	41.1	43.7	0.18	78.2						
	園部町	15,062	12.9	30.4	56.2	0.35	74.3						
	八木町	10,290	15.6	31.7	52.1	0.26	83.2						
	丹波町	8,683	16.0	34.6	48.8	0.33	81.7						
	日古町	5,862	19.1	34.9	45.6	0.26	79.0						
	瑞穂町	5,473	18.3	41.1	40.2	0.24	80.9						
	和知町	4,540	17.0	41.7	40.9	0.19	79.6						
天田地方塵あい処理組合	三和町	4,772	27.6	37.1	35.2	0.16	84.0	S44.8.11	○	○(委)	○(委)	(協議)	人口割(40%) 平等割(30%) 利用割(30%)
	夜久野町	5,521	24.9	34.7	40.0	0.16	83.2						
	大江町	5,992	25.2	35.2	39.5	0.16	82.4						
与謝郡塵芥処理組合	加悦町	8,416	8.1	58.1	33.8	0.21	81.9	S52.6.14	-	○	-	人口割(80%) 平等割(20%)	利用割(80%) 平等割(20%)
	岩滝町	6,950	2.5	58.5	38.9	0.32	72.5						
	伊根町	3,586	36.1	31.8	31.6	0.10	79.3						
	野田川町	11,005	4.8	59.2	36.0	0.29	86.0						
竹野郡塵芥処理組合	網野町	17,269	7.2	58.7	34.1	0.36	85.8	S56.2.1	-	○	○	人口割(90%) 平等割(10%)	搬入量 (前年分)
	丹後町	8,042	14.2	50.3	35.4	0.19	75.7						
	弥栄町	6,275	16.1	49.0	34.8	0.18	82.1						

注：処理事業内容欄の(委)は民間委託を、(フ)はフェニックス計画への搬入を示す。
出所：府提出資料、各組合の規約および条例、および自治省財政局編 [1996] より作成。

費用負担の形態としては、林[1982]の先行研究がある。それをしめした第5表をみると、設置費(建設費と同じ意味)については人口割と均等割が多く、また運営費についてはこれらに加えて利用実績割(搬入割)も多く採用されていることがわかる。

一方、第6表には筆者が行った京都府内の組合にかんする調査結果をしめしている。表から建設費については、現在も人口割と均等割が多く採用されているが、処理運営費については搬入割が多いことがわかった。ところで、これらの負担形態はどのような根拠をもって採用されているのであろうか。以下では、廃棄物処理費用にかかる効率性と公平性という評価尺度から、実際に採用されている建設費と処理運営費の負担形態を分析する。

2 建設費と処理運営費の負担形態分析

一部事務組合における費用負担の特徴は、基本的には租税によってまかなわれる廃棄物処理費用を、構成市町村間でどのように分担させるのかという費用配分問題があるところに求められる。以下では、そのような配分問題を念頭においたうえで、費用負担が租税でおこなわれるために廃棄物量の削減インセンティブが機能せず、必要以上に過大な投資がなされないかという効率性と、住民の衛生環境を守るといふ、ナショナル・ミニマムを実現するために不可欠な行政サービスであるという公平性の2つの評価尺度を中心に、実際に各組合が採用している費用負担形態を分析する。

建設費と処理運営費で別々の費用負担形態を組合が設定するのは、電力料金において二部料金制を採用する理由とほぼ同じである。効率性を重視して、建設費と処理運営費をあわせた総費用に対して利用実績割を採用すれば、もし構成市町村の1つが、減量化やリサイクル活動を活発化させることによって利用実績値を低くしてしまうと、他の市町村における負担割合が増加してしまい、場合によっては規定された負担額を支払うことが困難になる。つまり効率性だけを考慮した費用負担ではとくに建設費回収の确实性に欠けてしまい、組合運

営に支障をきたすことになるのである。

さらに利用実績割は、人口割やあとで述べる平等割（均等割と同じ意味）とくらべて負担割合の変動幅が大きく、とくに事業系一般廃棄物を多く排出する事業所をかかえる自治体では財政負担が急増してしまう¹⁹⁾。しかしその一方で、公平性を重視して総費用を人口割のみで設定すると、廃棄物量を削減するインセンティブはあまり働かず、結果として過大な投資が行われやすい。

以上のことを考えると、建設費は公平性と処理施設の費用回収を確保するために人口割を中心とする一方で、処理運営費は効率性を達成するために利用実績割を中心とした費用負担形態が望ましいことになる。

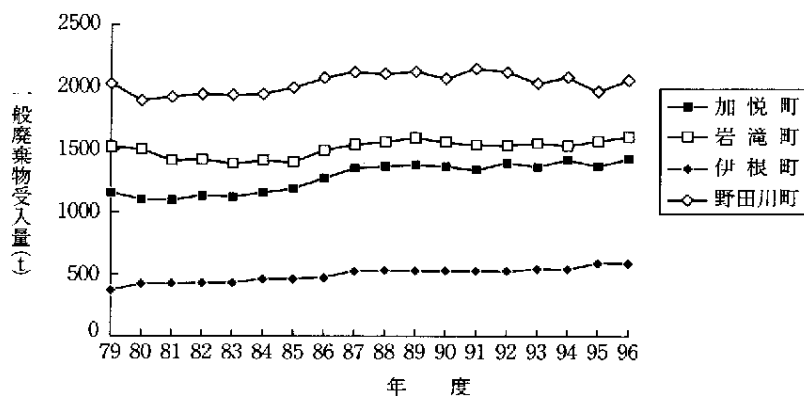
ところが現実には、第6表でみた京都府の場合では、規模が小さい地方型組合では以上のような望ましい費用負担形態には沿っているが、規模が大きい広域型組合では総費用を人口割もしくは利用実績割（搬入割）のみで負担する形態をとっている。このような費用負担形態は、広域型組合が財政的に余裕を持っているために採れるのかもしれないが、効率性もしくは公平性のいずれかの点で問題があると言える。

また処理運営費のみならず、建設費においても一部で平等割を採用している組合がある。平等割は住民1人あたりの負担額でみると、人口が少ないところほど負担が重くなる逆進的な負担形態である。このように、効率性および公平性のいずれの評価尺度からも不適切であると思われる、平等割という負担形態を組合が採用している理由として次の2つが考えられる。

第1の理由としては、組合が所有する資産のほとんどが構成市町村の共同所有となるため、それを反映するかたちで平等割を採用していることがあげられる。そして第2の理由は、この平等割は人口割や利用実績割とくらべて組合内での費用負担額の格差がより小さく、また年度間の変動差も小さいために、構

19) 京都府の竹野郡塵芥処理組合の場合、平成9年の当初予算における費用負担割合は網野町、丹後町、弥栄町それぞれについて、建設費負担金は53%、27%、20%となり、一方で経常費負担金（清掃センター分）は61.83%、22.74%、15.43%となっている。なお、建設費および経常費（処理・運営費）の負担割合は第6表を参照。

第18図 組合における一般廃棄物受入量の推移



出所：組合提出資料より作成。

成市町村の負担額の変動を安定化させる役割を担っているところに求められる。

実際に組合が採用する費用負担形態は、前述した望ましい形態とは違って
いる場合が多いが、その異なる部分において、効率性、公平性、財源確保という
3つの側面をもとにして、構成する市町村間によって調整が行われている。そ
して、これが単独処理には見られない、組合処理における費用負担形態の多様
性を生みだしている。

組合存続のための財源確保が困難になったことをうけて解散した組合があま
りないことから、公平性と費用回収を含めた財源確保は達成できているが、他
方で現実の組合は効率性があまり達成できていない負担形態を多く採用してい
るようである。減量化やリサイクルの促進を念頭においた今後の廃棄物政策に
おける方向性を考えた場合、とくに処理運営費での利用実績割の採用とその負
担割合の引き上げについては議論する余地がある。だが第18図に示しているよ
うに、処理運営費において利用実績割を積極的に採用している組合でも、構成
市町村から受け入れる廃棄物量は増加傾向にある。この原因として、既述した
利用実績割を採用することで生じる費用負担額の不安定化への懸念を構成市町
村それぞれが抱くことによって、各自治体でそれぞれの地域特性に応じた減量

化やリサイクルにかんする政策が採用しにくくなっているのではないかと考えられるが、詳細については今後の研究課題としたい。

V おわりにかえて一広域処理の今後の展開

1 現行の意思決定システムにかんする問題点

一部事務組合の特徴の1つとして、組合を構成する市町村とは別に議会や事務機関を設け、構成市町村とは独立して廃棄物処理などの行政サービスが提供できることは第I章で述べた。しかし、行政組織としては独立していても、とくに議会を構成する議員はほとんどすべての組合において、各構成市町村の議員が兼任している。さらに、組合長や副組合長なども構成市町村の首長のなかから選任されている。このような現状を考えると、現行の一部事務組合は行政組織としては構成市町村とは独立しているが、意思決定システムとしては構成市町村の意向を反映できるしくみになっている。

だが、各構成市町村の意向が組合の意思決定において、そのまま反映できるシステムをすべての組合がもっているのかと言うとそうではない。組合によっては、議席数が各構成市町村ごとに均等ではなく、分担金や負担金の拠出額に応じて配分されているところもある。このような場合では、財源を多く拠出した自治体の議会における発言力が大きくなり、そこでは多数の議席をしめる自治体の意向を受けた政策決定がなされることもあるだろう。とくに、焼却炉などの中間処理施設や最終処分場などの設置場所の選定において、どこの市町村も受け入れたくないという事態が起こった場合などでは、後に問題を引き起こすことになる。

意思決定システムにかんする他の問題点としては、決定事項にかんする責任の所在が現行の一部事務組合ではあいまいになっていることがあげられる。これまでの判例を見ると、焼却炉などの処理施設や埋立処分場からなんらかの環境汚染が起こり、周辺住民などから訴えられた場合の対象は組合になっている。けれども、それらの汚染発生の責任者が組合なのかそれとも構成市町村なのか

を、議会による決定事項や組合運営を規定する規約において明確にしている一部事務組合は、筆者が調査した組合においては存在していない。

このような状況では、ダイオキシン問題や処分場の地下水汚染問題がおこった場合に、その責任や費用負担配分をめぐって組合と構成市町村との間、もしくは構成市町村間でなすりつけて対策が先送りされ、問題解決が遅々として進まないという事態が生じてしまう。このような懸念は、東京都日の出町にある最終処分場からの地下水汚染問題をめぐって実際におこったことから現実味を帯びてくる。

組合が設立された時点で、各構成市町村の当該事項にかんする意思決定と事務内容はすべて組合に委譲され、また組合が所有する財産が組合名義で登記されていることを考えれば、それらの所有施設から発生する環境問題の責任は組合にあると言える。さらにここで重要なことは、そこでおこなわれる組合での一連の対策が、構成市町村の住民参加をきちんと担保しているのかということである。これに関連して、大阪府能勢町にある一部事務組合の焼却施設から高濃度のダイオキシンが発生したが、施設の閉鎖後の処理システムにかんする検討委員会において、構成市町村の住民を参加させている試みについては今後の動向を注目したい。

もう1つの問題点として、収集運搬、中間処理、および最終処分という廃棄物処理システム全体をふまえたうえでの政策決定を実施できているのかということがあげられる。というのも、第1表のところで言及したように、これらすべての処理過程を組合が把握しているケースはそう多くはない。とくに、収集運搬は自治体でおこなっているところが現在でも過半数をしめている。また、それぞれの処理過程で民間委託の割合も増えている。このような現状を考えると、それぞれの処理過程が分断されることによって例えば、収集運搬でおこなった減量化への取り組みやリサイクル対策が、焼却炉の規模やその燃焼効率に及ぼす影響といった中間処理との関係、さらに埋立地の過不足状況といった最終処分との関係にどう反映されているのかを把握することもなく、それぞれ

に担われた事務をおこなうことに終始しかねないという懸念が生まれる。このような処理システムの分断化とそれによる処理システム全体をふまえた政策策定能力の欠如は、今後の循環型社会にむけた意思決定システムの在り方としては問題があると考ええる。

2 広域処理のあたらしい評価にむけて

埋立地の確保が困難である現状において、焼却による減容化は今後とも重要な役割を果たすことは確かである。けれども、これまでの焼却を中心とした廃棄物政策だけでは、第Ⅲ章でとりあげたダイオキシン問題で述べたようにならずしも万全なものではない。にもかかわらず、これまでの広域処理を支えてきた財政システムは、施設の改良にさいしての起債充当率の拡充や地域開発政策との関連で採られた財源措置などにより、自治体の単独処理以上に焼却処理へと処理システムを誘導させるものであった。

広域処理に参加する自治体は、第Ⅲ章の第13図のところで説明したように、人口規模が大きくなり、財政規模が小規模なところが多い。これまでの広域処理は、焼却処理を中心とした処理システムを導入することが財政的に困難であった自治体の打開策として行われてきており、またそれを一部事務組合の財政システムが支えてきた。

さらに第Ⅲ章で言及したように、厚生省はダイオキシン対策として焼却処理の拡充をはかるべく広域処理を提唱しており、その具体的な姿として一部事務組合に注目している。だが本稿のこれまでの分析で明らかにしたように、従来の広域処理を担ってきた一部事務組合は、まさにその焼却処理を中心とした処理システムとそれを受け入れうる財政システムによって編成されたものであったにもかかわらず、財源確保、意思決定システム、および環境保全のそれぞれの側面で多くの問題点をかかえている。

今後の廃棄物政策は、大量廃棄社会の見直しと環境保全を政策目標としたうえで、収集運搬から中間処理、および最終処分までの処理過程を一貫してとら

えることができる処理システムの確立に向かうことが求められる。このことを考えると、焼却処理を中心に据え、それらにたいする財源が確保できないことから行われてきたこれまでの広域処理は、処理システムの単位を上から一元的に決定するトップダウン型政策の産物であったと言える。そして、この形態の政策を今度のダイオキシン対策にも適用しようとしている。

だが、今後においても大量廃棄社会を維持したままで、焼却処理に依存した処理システムを継続するのであれば、組合を構成する自治体の負担は増える一方となり、この結果、組合によっては他の組合との間でさらなる広域処理をすすめるかもしれない。さらに明治、昭和に続く「平成の大合併」と謳われている自治体再編のうごきのなかで、その政策上の1つの根拠としてあげられているのがこのダイオキシン対策である。ダイオキシン対策に耐えうる行政力と財政力を持ちえない自治体間の合併を廃棄物処理の広域化を通じてすすめようとしている。

しかしそこでの広域化対策は、ダイオキシン類の制御について焼却過程を中心としておこなうという点において、焼却に依存した広域処理システムというこれまでの組合の考え方とほとんど変わりがない。違うところは、焼却炉の大規模化を想定しているため処理対象の範囲がいつそう広域化していることにある。

合併をおこなう以前に問うべきことは、循環型社会をめざすうえで、経済構造やライフスタイルから発生する廃棄物を制御する主体を誰に求め、またそのための方法をいかに構築するのかということである。そして、そのような主体と方法のなかで、これまで市町村にその処理責任を置いてきた一般廃棄物処理にかんする内容とその処理単位としての有効性を問うという作業が必要なのである。さらにこれに関連して、経済活動の範囲の変化と以上のような主体や手法との関係をいかに捉えるのかという空間構造の側面も大きな論点となるであろう。だが、合併を視野にいたした現行のダイオキシン対策では、中長期にわたる上記の政策課題にはあまり対応できないことは明らかではないだろうか。

処理単位の有効性を問う作業において、現時点で筆者が重視している評価視点は次の3つである。第1に収集運搬から中間処理、そして最終処分にいたる処理システム全体を把握でき、かつそのうえで総合的な廃棄物政策を実施できる主体であるのかということである。第2に、行政サービスの内容として質の均一性と多様性を確保できるのかということである。具体的には前者の均一性とは、元来の廃棄物処理の役割である公衆衛生対策に加えて、ダイオキシン類や地下水汚染といった環境対策という観点から、住民が健康で安心できる生活を送るためのサービスを、また多様性とはその地域の経済構造やライフスタイルといった地域特性にあわせたサービスをそれぞれ担保できる主体であるのかということである。

第3に、排出された廃棄物をこれまでの焼却による適正処理のみならず、廃棄物の減量化やリサイクルという他の政策課題をも満たすことができる包括的な廃棄物処理がもめられるこれからのにおいては、行政側のみならず住民の役割が重要になってくるということである。厚生省のダイオキシン対策では広域的に大量のリサイクル原料を集めることによってリサイクルを効率的におこなうので、リサイクル政策と矛盾しないとされている。しかし、そこではこれまでのリサイクル政策において主たる担い手とされてきた住民の姿はなく、また廃棄物を制御するという視点を考慮しないままに、大量リサイクルにたいする擁護を行っているという問題を含んでいる。

これら3つの視点をふまえたうえで、今後の広域処理はこれまでの評価基準であった処理費用や埋立地の確保という側面だけでなく、減量化実績やリサイクル率などの評価も加え、さらに住民による政策把握と意思決定過程への参加をきちんと確保できる、ボトムアップ型政策のなかの1つの選択肢として評価し直すべきなのではないだろうか。

ダイオキシン対策を契機として、一般廃棄物における政策主体の基本単位をどうするのかという議論が活発になっている。またそのなかで、これまでの処理責任の単位であった市町村を再検討する動きがでてきている。いずれにせよ、

旧来の公衆衛生という視点からのみならず、循環型社会の構築をめざした経済構造の転換やライフスタイルの変化に着目した視点から、政策主体や処理システムおよび処理範囲をどうするのかという課題は、今後の廃棄物政策において検討されるべき大きな研究領域となることは間違いないであろう。単にダイオキシン対策というところではなく、問うべきはこのようなもっと大きなところにあることを忘れてはならない。

参考文献

- 秋田 周 [1990] 『特別地方公共団体・広域行政』(実務地方自治法講座 第9巻) ぎょうせい。
- 石川禎昭 [1993] 「ごみ処理技術の歴史的変遷と技術開発の展望(2)」『環境施設』工業出版社, 第54号。
- 石原信雄・矢野浩一郎・辻 誠二 [1973] 『地方財政制度』(新地方自治講座 第8巻) 第一法規。
- 植草 益編 [1994] 『講座・公共規制と産業① 電力』NTT 出版。
- 植田和弘 [1992] 『廃棄物とリサイクルの経済学』有斐閣。
- 奥野信宏 [1996] 『公共経済学』岩波書店。
- 神田士郎 [1992-1998] 「業界展望(焼却炉)」『環境施設』工業出版社, 第48, 52, 56, 60, 64, 68, 72号。
- 木下和夫監修 [1968] 『広域行政の経済効果』学陽書房。
- 小泉允昭・林 亜夫編 [1995] 『都市経営』放送大学教育振興会。
- 佐藤 進・林 健久編 [1994] 『地方財政読本(第4版)』東洋経済新報社。
- 清水修二 [1999] 『NIMBY シンドローム考』東京新聞出版局。
- 清水 剛・高岸 健・折戸真美・藤原健史・武田信生 [1998] 「ごみ焼却炉排ガス中ダイオキシン濃度の施設構造・地域・コスト因子との関連性」『環境衛生工学研究』京都大学環境衛生工学研究会, 第12巻第3号。
- 田口正己 [1998] 『ごみ問題百科Ⅱ—争点と展望』新日本出版社。
- 田中 勝 [1991] 「『廃棄物処理の広域処分をめぐる』の特集にあたって」『廃棄物学会誌』第2巻第3号。
- 田中 勝・高月 植 [1983] 『現代のごみ問題(技術編)』中央法規。
- 林 亜夫 [1982] 「地方自治体の公共サービス共同化における費用負担制度の分析—消防, 廃棄物処理, 老人福祉事業の一部事務組合における費用負担の分析」『計画行政』第8号。

- 林 亜夫 [1984] 「廃棄物処理の費用負担分析—地方自治体間の共同処理、広域処理の実態とその費用負担」『環境科学特別研究報告集 B215-R40-1』文部省。
- 林 宜嗣 [1995] 『地方分権の経済学』日本評論社。
- 肥後和夫 [1994] 「廃棄物処理の財政的視点」『明海大学経済学論集』第6巻第1号。
- 平岡正勝 [1997] 「廃棄物処理におけるダイオキシン対策をめぐる最近の動向」『廃棄物学会誌』第8巻第4号。
- 藤田武夫 [1984] 『現代日本地方財政史（下巻）』日本評論社。
- 山下憲司 [1996] 「平成5年度一般廃棄物処理事業実態調査結果の概要」『都市清掃』第49巻第213号。
- 横田光雄・江畑賢治 [1993] 『公共施設財源便覧』ぎょうせい。
- 寄本勝美 [1974] 『ゴミ戦争 地方自治の苦悩と実験』日本経済新聞社。
- [1990] 『ごみとりサイクル』岩波書店。
- ㈱産業技術会議編 [1997] 『平成9年度版 財政と地域整備』地方財政調査会。
- 環境産業新聞社編 [1996] 『廃棄物年鑑1997年版』環境産業新聞社。
- 厚生省水道環境部編 [1993] 『新 廃棄物処理法の解説』日本環境衛生センター。
- 厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課監修 [1996a] 『平成7年度版 平成5年度実績廃棄物処理事業実態調査統計資料（一般廃棄物）』全国都市清掃会議。
- [1996b] 『日本の廃棄物'96』全国都市清掃会議。
- [1997] 『平成8年度版 平成6年度実績廃棄物処理事業実態調査統計資料（一般廃棄物）』全国都市清掃会議。
- 市町村自治研究会編 [1982] 『一部事務組合のしくみとその運用』ぎょうせい。
- 自治省行政局振興課監修 [1995] 『広域行政圏要覧 平成6年改訂』第一法規。
- 自治省行政局振興課編 [1996] 『全国一部事務組合要覧（平成8年度）』ぎょうせい。
- 自治省財政局編 [1996] 『市町村別決算状況調（平成6年度）』地方財務協会。
- 総務庁統計局編 [1995] 『日本の人口 平成2年国勢調査—最終報告書（資料編）—』日本統計協会。
- 地方財政調査研究会編 [1996] 『地方財政統計年報（平成8年度）』地方財務協会。
- 廃棄物学会編 [1998] 『改訂 ごみ読本』中央法規。